

POLA HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM PENYELENGGARAAN OTSUS DI DAERAH

EXECUTIVE AND LEGISLATIVE RELATIONSHIP PATTERNS IN ORGANIZATION OF OTSUS IN THE REGION

Badri Hasan Sulaiman¹

¹Dosen Pada Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry,
Darussalam, Banda Aceh, Indonesia

E-mail: badri@ar-raniry.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan menjelaskan bagaimana pola hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pelaksanaan otsus di daerah, dan bagaimana jalinan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dapat dipertahankan dalam suatu bentuk dan pola kemitraan serta bagaimana konsep membangun sinergisitas antara eksekutif dan legislatif dalam rangka pelaksanaan otsus di daerah. Metode penelitian bersifat *yuridis normatif* melalui pendekatan asas-asas hukum, perbandingan dan historis. Data utama dalam penelitian hukum normatif ini adalah data sekunder berupa bahan hukum primer yakni berupa peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki, bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks tentang hukum, jurnal, kasus, pendapat para ahli yang berakitan dengan topik penelitian yang dibahas. Dan bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Analisis data dilakukan dengan analisis kualitatif. Hubungan lembaga eksekutif dan legislatif dalam pelaksanaan otsus adalah sebagai mitra kerja dalam rangka menyamakan persepsi, supaya arah kebijakan (*Legal Policy*) atas kesepemahaman bersama. namun demikian jalinan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak selamanya dapat dipertahankan dalam suatu pola baku, tentu saja akan terjadi gesekan-gesekan, hal tersebut akibat dari kebutuhan dan perubahan lingkungan sehingga membuat keduanya harus menyesuaikan diri, baik dari pihak legislatif maupun pihak eksekutif. Membangun sinergisitas antara eksekutif dan legislatif mutlak diperlukan dalam pelaksanaan otsus supaya terarah. Kemudian dituangkan dalam nota kesepahaman rencana pelaksanaan pembangunan yang telah di buat dalam skema roadmap.

Kata Kunci: Hubungan, Eksekutif, Legislatif, Otsus.

ABSTRACT

This article aims to explain how the pattern of relations between the executive and legislative institutions in the implementation of special autonomy in the regions, and how the fabric of relations between the executive and legislative institutions can be maintained in a form and pattern of partnerships and how the concept of building senergicity between the executive and legislature in the context of implementing special autonomy in area.

The research method is normative juridical through the principles of law, comparison and historical principles. The main data in this normative legal research is secondary data in the form of primary legal materials in the form of legislation ordered by hierarchy, secondary legal material is legal material consisting of text books on law, journals, cases, opinions of experts who are assembled with the research topic discussed. And tertiary legal materials are materials that provide instructions or explanations for primary and secondary legal materials.

Data analysis was performed by qualitative analysis. The relationship between the executive and legislative institutions in the implementation of special autonomy is as a partnership in order to equalize perception, so that the direction of the policy (Legal Policy) for mutual understanding. however, the interwoven relationship between the executive and legislative bodies cannot always be maintained in a standard pattern, of course there will be friction, it is a result of the needs and changes in the environment so that both must adapt, both from the legislative and the executive. Building the senergicity between the executive and the legislature is absolutely necessary in the implementation of the special autonomy to be focused. Then it is stated in the memorandum of understanding of the development implementation plan that has been made in the Roapmap scheme.

Keywords: Relationship, Executive, Legislative, Special Autonomy.

PENDAHULUAN

Dalam sistem negara Indonesia, terdapat tiga cabang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, meliputi: Legislatif yang membuat undang-undang; Eksekutif sebagai pelaksana dan menjalankan undang-undang; serta Yudikatif yang mengartikan (*interprete*) undang-undang, melakukan ajudikasi arti undang-undang. Pemisahan kekuasaan semacam ini telah menjadi basis tradisional dalam analisis pemerintahan negara sejak zaman Montesqieu.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia (Manan Abdul: 2018); Hubungan antara

legislatif dan eksekutif bersinergis dalam pembangunan. DPR sebagai legislatif yang berwenang membuat Undang-Undang dan sebagai kontrol terhadap pemerintahan atau eksekutif, sedangkan Eksekutif atau Presiden, gubernur, bupati/wali kota berwenang untuk menjalankan roda pemerintahan. Maka pihak legislatif dan eksekutif dituntut untuk menjalankan fungsi/melakukan kerjasama, berdasarkan prinsip Pembagian Kekuasaan, (Marlina R, 2018: 10); Dalam hal ini, maka

tidak boleh ada suatu kekuatan yang mendominasi.

Keberadaan hubungan antara legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (Pemda) akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing, terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama yakni; seperti pembuatan peraturan daerah, penetapan APBD, pengelolaan dana otsus dan lain-lainnya. Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 16 dikatakan bahwa badan legislative daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra bagi Pemerintah di Daerah. Lembaga legislatif dan eksekutif mempunyai tugas dan kewenangannya masing-masing sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun mereka mempunyai tugas dan kewenangan masing-masing namun keduanya tetap terikat dalam suatu tata hubungan.

Dalam sistem presidensial, terjadi pemisahan yang tegas antara legislatif dan eksekutif secara formal, akan tetapi juga berlangsung proses interdependensi dalam hal sharing kekuasaan untuk meyakinkan berlangsungnya mekanisme *checks and ballance*. Keberadaan lembaga legislative, (Mustafa A, 2018: 295-306); pada hakekatnya mempersiapkan hubungan antara pemerintah dan rakyat sekaligus merupakan saluran komunikasi dan edukasi publik yang dapat mendukung pemerintah maupun rakyat, yakni

dalam hal mendorong dan mengajak pemerintah untuk merespons secara teliti permintaan atau aspirasi rakyat.

Pemaknaan lembaga dewan harus dilihat tidak saja dewan sebagai lembaga yang secara struktural merupakan *law-making bodies*, tetapi juga dalam fungsi pembinaan konstituen (melalui anggota). Selain itu juga sebagai pendorong pembangunan sistem politik demokratisasi di Indonesia melalui peran pendidikan politik rakyat oleh lembaga dewan, anggota dan Fraksi. Sesuai dengan konstitusi, fungsi politik lembaga dewan meliputi legislasi, budget dan pengawasan (Ulfa, et. Al., 2017); Fungsi politik lembaga dewan menonjol sebagai *law-making* atau legislasi, oleh karenanya sering disebut sebagai legislator. Undang-undang yang dihasilkan haruslah undang-undang yang otoritatif dan mengikat, atas dua alasan, yaitu : pertama, sebagai forum dimana RUU diusulkan dan dibahas serta diperdebatkan secara sangat teliti dan terbuka, kedua, posisi mewakili rakyat atau konstituen, yang mengandung arti bahwa rakyat membuat sendiri undang-undang tersebut melalui wakilnya di lembaga.

Pada masa Orde Baru, hubungan antara legislative dan eksekutif Bisa dikatakan hampir tidak ada konflik. Soeharto sebagai pemegang tampuk kekuasaan menggunakan topangan superioritas lembaga eksekutif terhadap DPR dan peran dwifungsi ABRI menghasilkan kehidupan politik yang stabil. Hal ini sangat

berbeda pada masa reformasi. Legislatif tidak mau lagi hanya berdiam diri, menuruti segala apa yang dikatakan presiden. Bahkan cenderung kekuatan legislatif kini semakin kuat (Sunarto dan Sunarto, 2018 :13);

Dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus di Indonesia, yang diatur di dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu otonomi khusus diatur di dalam Pasal 225 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dalam undang-undang. ini diatur pula dalam ketentuan undang-undang lain. Diantaranya Undang-Undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh

Membangun sinergisitas hubungan antara eksekutif dan legislative, sangatlah penting. Legislative berwenang membuat peraturan perundang-undangan supaya adanya kepastian hukum bagi pelaksanaan otonomi khusus, tentu terlebih dahulu harus tercapainya kesepakatan bersama antara DPRD dan kepala daerah tentang kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas *flafon* anggaran sementara (PPAS), yang kemudian dituangkan dalam nota

kesepahaman rencana pelaksanaan pembangunan. Kunci utama dalam membangun hubungan legislatif-eksekutif secara umum, terdiri dari tiga tipe, yaitu; pertama, (1). lembaga menjadi pembuat kebijakan; (2). lembaga mempengaruhi kebijakan dengan cara lembaga reaktif terhadap inisiatif pemerintah; dan (3). lembaga didominasi oleh eksekutif atau hanya sebagai stempel bagi pemerintah.

Sebenarnya kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, diantara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarkhi atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Tata hubungan eksekutif dan legislative adalah sejajar telah diatur dengan UU No. 32 tahun 2004. Namun bentuk hubungan antara keduanya tidak selamanya dapat dipertahankan dalam suatu bentuk/pola yang baku. Tuntutan kebutuhan dan perubahan lingkungan membuatnya harus menyesuaikan diri, seperti perubahan peraturan perundang-undangan dari UU No5 tahun 1974 ke UU no.22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Oleh karenanya, kedua lembaga tersebut, yakni lembaga eksekutif dan legislative penting memperhatikan garis koordinatif secara seimbang tidak saling mengintervensi.

Gesekan-gesekan, pasti akan selalu terjadi. Legislatif yang merupakan wakil dari partai tentunya dalam menjalankan tugasnya tidak jauh dari kepentingan partai politik, begitu

juga dengan eksekutif yang meskipun dipilih langsung oleh rakyat tetapi secara historis presiden memiliki hubungan dengan partai, presiden sedikit banyak juga pasti mementingkan kepentingan partainya. Oleh karenanya, akibatnya konflik yang terjadi dari hubungan eksekutif dan legislatif adalah konflik kepentingan antar partai yang ada.

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Adapun jenis dan pendekatan penelitian ini bersifat *yuridis-normatif*, yaitu mengkonsepsikan nilai keadilan dalam norma hukum, kaidah, asas atau dogma-dogma. Pendekatan yuridis normatif digunakan juga untuk istilah pendekatan/penelitian doktrinal atau penelitian hukum normatif. *Tahap penelitian Yuridis Normatif, melalui studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur)*. dilakukan untuk meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai Hubungan Dan Pola Komunikasi Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Otsus Di Daerah dan berbagai bahan pustaka lainnya. *Namun sepanjang diperlukan, dapat dilakukan interview untuk melengkapi studi kepustakaan.* asas-asas hukum; penelitian penelitian terhadap sistematika hukum; penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum; penelitian sejarah hukum; dan penelitian perbandingan hukum.

B. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber dan tehnik pengumpulan data diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara mengkaji atau menelaah data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi multimedia, dan lain sebagainya (Kartini Kartono: 1990). Lazimnya dalam penelitian hukum normatif, data dianalisis secara *kualitatif* yaitu analisis dengan penguraian *deskriptis analitis* dan *preskriptif*, dikaji dan diteliti secara sistematis ketentuan-ketentuan aturan hukum tentang Otsus. di samping dapat pula dikombinasikan dengan *analisis yuridis historis* dan *komparatif*.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Lembaga Eksekutif

Dalam sistem presidensial menteri-menteri sebagai pemabantu presiden dan langsung dipimpin olehnya. Sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri (Andrian dan Dodi Nur, 2016); karena penyelenggaraan kesejahteraan rakyat merupakan tugas pokok dari setiap Negara. Bahkan dalam Negara yang tergolong, Negara kesejahteraan (*Welfare State*), maka kegiatan badan eksekutif mempengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat (pendidikan, pelayanan kesehatan, perumahan, pekerjaan dll).

Adapun Fungsi dan Wewenang Lemabaga Eksekutif, antara lain:

1. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang dan menyelenggarakan administrasi Negara
2. Legislative, yakni membuat rancangan Undang-undang.
3. Keamanan, yakni kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri (Ahmad Yani, 2018: 248-258);

B. Lembaga Legislatif

Badan Eksekutif atau *Legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu *legislate*, atau membuat Undang-undang. Nama lain yang dipakailah *Assembly*. Nama lain lagi adalah *parliament*. Dalam konsep/teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang berdaulat, yang mempunyai sautu “kehendak”. Karena itu keputusan-keputusannya baik yang bersifat kebijakan maupun Undang-undang Mengikat seluruh masyarakat.

Adapun Fungsi badan legislatif

1. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat Undang-undang. Untuk itu badan legislative diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan Undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan terutama di bidang *budget* atau anggaran.
2. Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, badan eksekutif perwakilan rakyat diberi hak-hak control khusus, seperti hak bertanya, interpelasi dsb.
3. Anggota badan legislative berhak untuk mengajukan kepada pemerintah mengenai suatu masalah dan mengorek informasi mengenai kebijakan pemerintah. Kegiatan ini banyak menarik perhatian media massa.
4. Interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan disuatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan penjelasan dalam sidang pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhari dengan pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan di akhiri dengan pemungutan suara mengenai apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Dalam hal terjadi perselisihan antara badan legislative dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk dijadikan mosi atk percaya
5. Angket (*enguete*) adalah hak anggota badan legislative untuk mengadakan penyelidikan sendiri
6. Mosi adalah hak control yang paling ampuh. Jika badan legislative menerima suatu mosi tidak percaya, maka dalam sistem

parlementer cabinet harus mengundurkan diri dan terjadi suatu krisis cabinet. Pada masa reformasi, anggota DPR (1994-2004), menggunakan hak mosi ketika melakukan pemakzulan presiden Abdurrahman Wahid, tahun 2001 (Nugraha, W.,2018 : 157);

C. Hubungan Antara Eksekutif Dan Legislatif

Penjabaran fungsi dan wewenang badan eksekutif dan legislatif, maka kedua badan tersebut menarik irisan hubungan, diantaranya:

1. Sebelum amandemen ke 4, Pasal 6 Ayat 2 UUD 1945 menetapkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih oleh Mjalis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan suara terbanyak. Maka sekarang dirubah menjadi presiden dan wakil presiden dan dipilih langsung oleh rakyat, adupun fungsi MPR disini hanya melantik presiden yang dipilih oleh rakyat tersebut.
2. Pada pasal 11 UUD 1945, presiden dalam kekuasaan eksekutif meminta persetujuan DPR untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain.
3. Presiden dalam kekuasaan eksekutifnya meminta pertimbangan DPR sebagai kekuasaan legislatif dalam mengangkat duta dan menempatkan duat dari Negara lain
4. Pada pasal 5 UUD 1945 presiden pula mempunyai kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR.

5. Sebaliknya DPR dalam kerangkat badan legislative mempunyai control terhadap jalannnya pemerintahan, dimana mempunyai hak bertanya, hak-hak interplasi, hak angket sebagaimana yang telah disebutkan diatas.

6. Legislatif khususnya MPR mempunyai hak *impeachment* atau hak memberhentikan presiden dalam masa jabatan. Manakala terbukti melanggar hukum (Mustafa A., 2018: 295-306);

D. Hubungan Legislatif Dan Eksekutif di Daerah

Hubungan antara legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (Pemda) akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing, terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama seperti pembuatan peraturan daerah (Perda), penetapan APBD dan lain-lainnya (Taluke R, 2018 : 26); Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 16 dikatakan bahwa badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, diantara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarkhi atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah

hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan sub ordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak dapat memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki administrasi pemerintah daerah (Bambang Yudoyono, 2001 : 95);

Suasana parlementer dalam hubungan legislatif-eksekutif daerah yang menunjukkan adanya mekanisme *check and balances* antara lain dikemukakan oleh: Bagir Manan, 19 wewenang menetapkan Perda yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah. ada dua dasar ketentuan ini. Pertama; pengaruh sistem parlementer. Dalam sistem parlementer kepala negara yang menetapkan atau mengesahkan RUU menjadi undang-undang. Lebih lagi dalam negara yang berbentuk kerajaan. Rajalah yang secara hukum sebagai pembentuk undang-undang. Di Inggris dikenal sebutan *Queen (King) in Parliament* yang menunjukkan bahwa parlemen pada dasarnya adalah aparat raja (ratu). Kedua; pengaruh sistem *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat (dan negara-negara semacam itu), wewenang menetapkan RUU yang telah disetujui Kongres ada pada presiden, sebagai bentuk *checks and balances* antara Kongres dan Presiden (Bagir Manan, 2001 : 136);

Dalam UU No.32 tahun 2004 kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewenangnya, serta pertanggung jawaban kepala daerah kepada DPRD dipertegas, yang memungkinkan kepala daerah dapat diproses melalui *impeachment*, apabila pertanggung jawabannya ditolak oleh DPRD. Namun demikian, kedudukan DPRD tetap merupakan mitra sejajar dengan kepala daerah untuk tetap memelihara *check and balances* antara DPRD dan kepala daerah, serta terpeliharanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan daerah.

Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tidak hanya membawa perubahan paradigma hubungan eksekutif-legislatif daerah tapi juga pada perubahan pola hubungan pusat dan daerah. Terjadinya perubahan karakteristik relasi kekuasaan baik di antara lembaga-lembaga politik utama dalam berbagai tingkatan maupun antara daerah-daerah dengan Jakarta. Perubahan karakteristik ini muncul dengan terjadinya peralihan dari era pemerintahan Soeharto yang sentralistik-otoritarianisme ke era reformasi yang lebih demokratis. Setidaknya ada dua hal penting dengan adanya perubahan format tersebut; Pertama, terjadinya pergeseran arena pergulatan politik dari pusat ke daerah dengan adanya keleluasaan daerah untuk membuat keputusan politik tanpa harus diintervensi oleh pusat. Hal ini dimungkinkan

dengan adanya UU No. 32 tahun 2004, yang memberi keleluasaan pada daerah dalam membuat keputusan politik (Simanjuntak dan Bungaran Antonius, 2018); Kedua, memungkinkan terjadinya pergeseran dari “pemerintahan oleh birokrasi” (*bureaucratic government*) kepada “pemerintahan partai” (*party government*) baik di tingkat Nasional maupun di Daerah.

Dengan beralihnya ajang pergulatan politik dari pusat ke daerah sangat memungkinkan terjadinya pergeseran pola hubungan antara legislatif dan eksekutif daerah (Labolo dan Muhadam, 2015); Sementara itu kenyataan saat ini menunjukkan telah berlangsungnya pemerintahan partai. Jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati/Walikota dan wakilnya pada umumnya dikuasai oleh Parpol.

E. Kemitraan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Otsus

Dalam penyelenggaraan otonomi (khusus) daerah, suka atau tidak, legislatif harus mendukung untuk kestabilan dan menjadi mitra yang baik guna melaksanakan pembangunan (DPRA, 2019:1); Hubungan eksekutif dan legislatif harus terjalin secara terbuka, mendengarkan, membutuhkan, menghargai dan saling percaya, sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya (Rochendi S, Saleh KA., 2017 : 13 (1)); Pada tataran pemahaman berkait kemitraan eksekutif dan legislatif, berdasarkan

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata sering menimbulkan multi interpretasi, diantaranya ; (1). Adanya anggapan kepala daerah bertanggungjawab kepada legislatif, sehingga tak perlu bermitra dan kedudukan kepala daerah berada di bawah legislatif., (2). Kemitraan yang sejajar ini menyebabkan harus sama rezeki dan fasilitas yang diterima antara eksekutif dan legislatif. (3). Adanya anggapan bahwa legislatif jika bermitra harus menyetujui kebijakan eksekutif daerah, sedangkan kalau eksekutif dikontrol dianggap bukan bermitra. (4). Pengalaman masa lalu jika eksekutif dipandang kuat sekali, maka sekarang muncul anggapan legislatif harus kuat dan cenderung ekstrem berupaya ke arah itu.

Dalam hal adanya perbedaan persepsi tentang kemitraan menjadi retak, bahkan cenderung menimbulkan konflik, maka perlu adanya pemahaman yang sama dan transparansi dalam perencanaan rencana pembangunan (Kuddy AL, 2018 : 2); Bahwa penyelenggaraan pemerintahan dalam prinsip Negara demokrasi, perlu adanya pemahaman bahwa suatu pemerintahan pada prinsipnya adalah karena adanya rakyat yang memberi kepercayaan (mandat) melalui pemilu untuk memilih pemimpin dan/atau wakil-wakilnya guna memimpin penyelenggara pemerintahan secara baik dan benar berdasarkan Undang-undang dan kedaulatan rakyat.

Terbentuknya pemerintah daerah merupakan suatu subsistem dari pemerintahan nasional, yakni; bertujuan,

- a. Sebagai sebagai medium pendidikan politik demi terwujudnya masyarakat madani untuk mengembangkan demokrasi di daerah berdasarkan kearifan lokal, memberi peluang ruas, prakarsa, peran serta, dan pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan kebangsaan, bernegara, dan bermasyarakat.
- b. Sebagai administratif, yakni penyedia pelayanan umum bagi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya dalam bentuk penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan (fungsi pelayanan dan pengaturan, fungsi pembangunan dan fungsi perlindungan).

Ada 2 (dua) variabel yang efektif dengan tercipta kemitraan (legislatif dan eksekutif). *Pertama*, kepala daerah beserta perangkatnya mampu melaksanakan fungsi, tugas, dan kewajibannya secara terencana dalam mencapai sasaran yang ditetapkan dan menciptakan kestabilan di daerahnya sesuai peraturan perundang-undangan. Dikatakan suatu pemerintahan efektif jika; mampu melaksanakan fungsi pemerintahan secara baik dalam pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*), dan fungsi perlindungan (*protective function*); *Kedua*, mampu membangun dan mengembangkan demokrasi dengan

memberdayakan masyarakat dalam pembangunan daerah; terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa tanpa kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN); terciptanya kestabilan dengan kebijakan yang mendapat dukungan penuh dari perangkat daerah dan masyarakat; mampu melaksanakan fungsi tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai peraturan perundang-undangan. Kecuali itu, kepala daerah beserta perangkatnya mampu memberi pelayanan masyarakat yang baik dengan efektif, efisien, ekonomis, transparan, akuntabel, dan partisipatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Semua ini harus didukung legislatif.

Implementasi bentuk hubungan eksekutif dan legislatif daerah yang dibatasi pada dua variabel tersebut, dapat dibuat pada suatu model dengan kemungkinan empat macam bentuk hubungan yang digambarkan dalam empat kuadran berikut:

1. Pemda efektif dengan mendapat dukungan DPRA/DPRK (hubungan ideal dan sinergis). Indikatornya, antara lain adanya visi, misi, dan persepsi yang sama antara eksekutif dan legislatif dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan daerah.
2. Pemda tidak efektif, namun mendapat dukungan legislatif (hubungan kurang baik). Kondisi seperti ini akan lebih banyak merugikan masyarakat, karena kebijakan dalam hal tertentu tidak sesuai aspirasi masyarakat, walaupun mendapat dukungan

legislatif. Maka kemungkinan besar seorang kepala daerah tidak dapat dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya. Indikatornya, antara lain, kebijakan itu tidak sesuai kebutuhan rakyat, mengingat umumnya kepala daerah dipilih dari calon dan atau berasal dari partai yang sama dengan mayoritas anggota DPRA/DPRD. Pemda juga dinilai tidak serius mewujudkan *clean government* dan *good governance*. Pemda juga tidak mampu menciptakan kestabilan karena kebijakan kepala daerah membongkar pasang pimpinan dan staf unit kerja daerah lantaran lemahnya SDM pemda dan sesuai dengan selera tanpa mengindahkan pola karier. Kepala daerah hanya menguntungkan sebagian anggota legislatif daerah dengan memberikan tambahan insentif/honor atau keuntungan lain dengan mengabaikan ketentuan perundang-undangan.

3. Pemda efektif, tapi tidak mendapat dukungan legislatif (hubungan tidak baik). Pemda berjalan tersendat-sendat. Kondisi ini karena kepala daerah yang terpilih bukan dari partai yang menguasai mayoritas anggota legislatif daerah dan/atau kepala daerah terpilih atas dukungan legislatif periode masa jabatan sebelumnya. Pemda pada awalnya mampu menjalankan tugas pokok dengan efektif dalam mencapai sasaran yang direncanakan, namun di tengah

jalan karena tidak ada standar efektivitas yang jelas dari legislatif, akhirnya menimbulkan konflik, karena tidak ada dukungan legislatif. Eksekutif dan legislatif cenderung saling klaim karena measa yang paling benar.

4. Pemda tidak efektif dan tidak mendapat dukungan legislatif (hubungan yang buruk). Indikatornya adalah kebalikan dari indikator kinerja pada kuadran pertama. Keadaan seperti ini membuat kepala daerah cenderung tak mampu menyelesaikan masa tugasnya sampai akhir masa jabatan (lima tahun) dan akan terseok-seok di tengah jalan karena LKPJ tahunannya terus-menerus direkomendasi negatif oleh legislatif. Semoga uraian singkat itu menjadi perhatian semoga roda pemerinthan Aceh ke depan lebih efektif dan efisien dan langsung menyentu kebutuhan masyarakat Aceh.

SIMPULAN

Pola hubungan lembaga eksekutif dan legislatif adalah sejajar dalam kemitraan. Dalam penyelenggaraan pelaksanaan otsus oleh pihak eksekutif penting sekali mendapat dukungan pihak legislative sebagai mitra kerja pemerintah di daerah. Dan pihak eksekutif tingkat I, perlu juga membangaun koordinasi dan sinergisitas dengan pihak pemerintah daerah tingkat II kabupaten/kota guna menyamakan persepsi terhadap arah

pembangunan. Jalinan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak selamanya dapat dipertahankan dalam suatu pola yang baku, walaupun kedua institusi tersebut berkedudukan sejajar dalam pola kemitraan, gesekan-gesekan tentu akan selalu terjadi, akibat dari tuntutan kebutuhan dan perubahan lingkungan yang membuatnya harus menyesuaikan diri. Dari sisi lain, pihak legislatif adalah sebagai wakil dari partai, tentu tidak jauh dari kepentingan partainya. Begitu juga pihak eksekutif, meskipun dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi, namun secara historis, memiliki hubungan dengan partai pengusung. Membangun komitmen dalam rangka pelaksanaan otsus supaya terarah penting dilakukan oleh kedua belah pihak. Pihak legislative berwenang membuat peraturan perundang-undangan untuk kepastian hukum, tentu terlebih dahulu harus tercapainya kesepakatan bersama antara DPRD dan kepala daerah tentang kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas *flafon* anggaran sementara (PPAS), yang kemudian dituangkan dalam nota kesepahaman rencana pelaksanaan pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andriyan, Dody Nur, 2016, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Deepublish.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemd dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Koswara, E., 2001, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan PARIBA.
- Kuddy AL, 2018, Partisipasi Masyarakat, Transparansi Anggaran, dan Peran Pengawasan dalam Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Sektor Pendidikan di Kabupaten Paniai. *Jurnal Manajemen dan Bisnis*, ISSN: 2615-0425 (Print), e-ISSN: 2622-7142 (Online). Mar 28;2(1).
- Labolo, Muhadam, 2015, *Dinamika politik dan pemerintahan lokal*. Ghalia Indonesia.
- Makmur Ibrahim, *Kabaq Hukum dan Humas Sekretariat DPR Aceh*, Banda Aceh , 1 Oktober 2019.
- Manan, H. Abdul, 2018, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*, Kencana.
- Marlina R., Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia. *Jurnal Daulat Hukum*. 2018.

- Mustafa, A., 2018, Implementasi antara Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif. *Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam*, 5(2), 295-306.
- Mustafa, A., 2018, Implementasi antara Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif. *Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam*, 5(2), PP. 295-306.
- Nugraha W., 2018, Fungsi Legislasi Menurut Undang-undang Dasar Tahun 1945 (Studi Kasus Badan Legislasi Dpr RI Periode 2004-2009), Binamulia Hukum.
- Ramadhan BD., Pengaturan Otonomi Daerah Pasca Reformasi (Studi Terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah).
- Rochendi S., Saleh KA., 2017, Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Otonomi Khusus Di Provinsi Papua Barat. *POLITIK*. Jun 17;13 (1)